

Paris, le 12/01/2023

Département CMR / DINUM

Affaire suivie par : Christophe Roland & Nicolas Gueyne

Mel. : christophe.roland@modernisation.gouv.fr

Mel : nicolas.gueyne@modernisation.gouv.fr

Madame la directrice interministérielle
du numérique

à

Madame la Secrétaire générale des
ministères économiques et financiers

Réf. : 2023-CMR-02

Objet: Avis conforme sur le projet de généralisation de la facturation électronique et de la transmission de données de transaction à l'administration fiscale (volet 2)

Réf:

- Décret n°2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique
- Avis conforme du 19 mai 2022 rendu à la fin du cadrage du volet 1 réf. CMR-2022-015
- Courrier de saisine (Réf : SNUM 2022/11/4562) du 2 décembre 2022 reçu le 7 décembre 2022
- Demande d'informations complémentaires 2022-CMR-034 du 16 décembre 2022
- Fourniture des compléments d'information le 22 décembre 2022

1. Présentation de la nouvelle saisine

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous avez saisi les services de la DINUM par courrier reçu le 7 décembre 2022, s'agissant du projet de généralisation de la facturation électronique et de transmission des données de transaction à l'administration fiscale. Cette demande d'avis s'inscrit dans le prolongement de la saisine reçue au printemps dernier et portant sur le même objet : elle vient compléter les éléments du dossier initial dont le cadrage n'avait pas pu être achevé. Ainsi, la présente saisine vise à étendre la portée de l'avis rendu le 19 mai 2022 à l'ensemble du projet.

Centré sur les documents de facturation et sur la valorisation des données afférentes, le projet est organisé autour de plusieurs volets selon les processus qu'il outille et les acteurs concernés. Le premier volet, délégué à l'Agence pour l'Informatique Financière de l'État (AIFE), traite de la mise en service d'un Portail Public de Facturation chargé de la facturation électronique entre les entreprises assujetties à la TVA en France et de la collecte des données de transaction et de paiement.

Le deuxième volet, traite quant à lui des adaptations du système d'information de la DGFIP, chargé de traiter les données collectées par le Portail Public de Facturation, dans le cadre de ses missions en matière de contrôle fiscal et de pré-remplissage des déclarations de TVA. Un troisième volet du projet, centré sur les services rendus par les plateformes de dématérialisation privées a également été identifié lors de la première saisine même s'il n'a pas fait l'objet d'une organisation spécifique.

Les objectifs du projet restent identiques à ceux présentés lors de la première saisine. Le projet dans son ensemble se déroule sur la période de 2021-2028. Son premier grand rendez-vous avec les entreprises est prévu par les textes dès juillet 2024 avec l'obligation de facturation électronique pour les grandes entreprises.

Son coût prévisionnel a pu être ajusté et est dorénavant estimé à 122 M€ pour la construction et à 210 M€ en incluant deux années de fonctionnement, en prenant comme hypothèse des coûts de fonctionnement à hauteur de 44M€ en mode de croisière. Le projet fait l'objet d'un financement FTAP à hauteur de 11,3 M€.

2. Analyse et recommandations

Le découpage de votre saisine en deux temps constituait une singularité visant à vous permettre de lancer les marchés de réalisation du premier volet sans attendre de finaliser le cadrage du deuxième volet. Si l'avis conforme rendu le 19 mai 2022 était favorable, il mettait en avant des réserves à lever au plus tôt (réserves référencées 1 à 4 dans le précédent avis) pour s'assurer de la viabilité du projet ainsi que des recommandations (recommandations référencées 1 à 4 dans le précédent avis) à intégrer pour les phases ultérieures du projet.

Les constats et recommandations ci-dessous, les reprennent au regard de l'analyse du nouveau dossier et des échanges actualisés avec vos équipes et les complètent avec les éléments spécifiques au volet 2 du projet. Les réserves et recommandations sont ainsi établies et référencées dans la continuité de l'avis du 19 mai 2022¹.

A. Les risques globaux liés aux incertitudes du volet 2 et à la procédure de dialogue compétitif sont dorénavant levés

Je tiens en premier lieu à souligner votre volonté de prendre en compte rapidement les réserves initialement formulées. L'ensemble des quatre réserves émises concernaient des incertitudes sur le cadrage global du projet du fait de l'absence de finalisation des spécifications du volet 2 et de l'étude d'urbanisation. Il s'agissait de sécuriser le projet fonctionnellement, financièrement et contractuellement.

D'un point de vue fonctionnel, le périmètre de la plateforme publique de facturation a pu être précisé grâce à une cartographie des fonctions qui seront couvertes (liste verte) et non couvertes (liste rouge). En outre, la finalisation du cadrage du volet 2 n'a pas mis en avant d'impact sur les travaux du volet 1.

Financièrement ensuite, un travail d'estimation des coûts prévisionnels en fonction de critères de maturité et de complexité a permis d'aboutir à un chiffrage complet en fonction d'hypothèses retenues à date. Ce travail a permis l'intégration de provisions qu'il conviendra de lever ou d'absorber progressivement en fonction des risques résiduels.

¹ Cf. Annexes 1 et 2

Contractuellement enfin, le dialogue compétitif a permis de réviser la formalisation du marché en termes forfaitaires ou de bons de commande en amont de sa notification le 9 août dernier.

Ainsi, au regard des nouveaux éléments du présent dossier sur le volet 2 et de l'aboutissement de la procédure de dialogue compétitif lié à la plateforme publique de facturation, **je considère aujourd'hui les réserves référencées 1 à 4 dans le premier avis comme traitées.**

B. Des recommandations initiales qui restent parfaitement d'actualité

Les recommandations ci-dessous, directement reprises de l'avis du 19 mai 2022, restent pleinement d'actualité.

Recommandation n° 1 : reconsidérer la stratégie de minimisation des données collectées, et par ailleurs, s'agissant des données personnelles, solliciter l'expertise de la CNIL sans tarder.

Recommandation n° 2 : reconsidérer la nécessité de la migration des factures déjà finalisées dans l'actuel Chorus Pro dans le nouveau Portail Public au regard des ressources non négligeables qu'elle implique.

Recommandation n° 3 : enrichir et exploiter le planning, l'analyse des risques, le tableau de suivi contractuel et budgétaire comme des outils de pilotage et de suivi partagé avec l'AIFE, afin de détecter rapidement les éventuels écarts et blocages, et d'y cartographier les différentes sources de financement mobilisées (DGFIP, AIFE, FTAP, Plan de relance...) ainsi que leur calendrier d'emploi.

Recommandation n° 4 : ajouter un troisième volet au projet visant la montée en puissance des plateformes de dématérialisation privées, avec des ressources dédiées pour porter ces actions d'animation, spécification et accompagnement.

C. La gouvernance est en place mais le projet doit encore se doter d'indicateurs d'avancement et d'impact

Les objectifs de la généralisation de la facturation électronique sont clairement énoncés. La gouvernance du projet, collégiale, est établie. Pour autant, l'observation des instances et outils en place n'a pas permis de constater l'initialisation d'indicateurs de référence sur l'avancement du projet, sa performance ou la mesure de son impact. Même si certains indicateurs ont pu être initialisés, leur mesure régulière et leur remontée aux instances de pilotage ne sont aujourd'hui pas établies.

Il s'agit de cibler des indicateurs témoignant de l'avancement des chantiers, de l'atteinte des objectifs initiaux ou renouvelés portant sur la satisfaction usagers, sur les nouveaux cas d'usage possibles, sur les délais et la qualité de la production des données, ou bien le taux d'automatisation.

Réserve n°5 : l'équipe projet doit identifier les indicateurs de performance et d'impact du projet en fonction du phasage du projet. Ces indicateurs sont constitutifs des tableaux de bord suivis dans les instances de pilotage et doivent permettre d'évaluer le bon déroulement du projet.

D. Le pilotage des risques appelle une revue exhaustive des dépendances et la finalisation des études amont

La cartographie des activités nécessaires au projet est consignée dans un fichier de planification. Pour autant, le chemin critique de ce grand projet complexe demeure ambigu ou incertain. En effet, certaines études amont non terminées aujourd'hui ne permettent pas de faire toute la lumière sur l'exhaustivité des activités et des dépendances.

Dans ce contexte, je vous suggère de :

Recommandation n°5 : finaliser au plus vite les choix structurants du projet avec les derniers arbitrages portant sur l'architecture ainsi que la finalisation de la stratégie de tests, de l'analyse de sécurité, de la stratégie de migration des factures existantes, de la démarche RDPD et de minimisation des données,

Recommandation n°6 : effectuer une revue exhaustive des dépendances notamment pour l'identification des prérequis en vue d'une mise en production et/ou d'une mise en service (quelle que soit la nature des travaux) et les liens fonctionnels et technique entre les 6 lots du projet,

Recommandation n°7 : consolider dans une feuille de route globale le chemin critique du projet intégrant tous les jalons critiques afin de se conformer aux objectifs opérationnels de mise en service,

Recommandation n°8 : dédier des ressources internes transverses afin d'augmenter le niveau de maîtrise des dépendances du projet (sur la mise en place des environnements, des tests de bout en bout ainsi que les tests de performance).

E. L'identification et la description des cas d'usage du projet doivent être finalisées

En dehors du pré-remplissage de la déclaration de TVA et de l'outil de visualisation des données, le dossier ne présente pas de manière détaillée les cas d'usage qu'offre le recueil des données induites par la facturation électronique et l'impact recherché au regard de l'investissement que représente le projet et son coût de fonctionnement. Or leurs instanciations peuvent avoir une incidence non négligeable sur le planning, le budget, et remettre en cause certains choix structurants du projet.

Réserve n°6 : au regard de la criticité du sujet et des investissements nécessaires, l'équipe projet doit instruire au plus tôt l'ensemble des cas d'usages et identifier l'ensemble de leurs conséquences : technique, fonctionnel, financier et sur la feuille de route du projet.

F. L'analyse du dossier ne permet pas de s'assurer de la conformité à la circulaire « cloud au centre »² ou de l'éligibilité à une dérogation sur le volet 2

S'agissant de l'infrastructure retenue pour la gestion et la valorisation des données de facturation électronique (volet 2), nous comprenons que les contraintes financières et calendaires du projet ont poussé le projet à s'inscrire dans le sillon des plateformes traditionnelles utilisées au sein de la DGFIP plutôt que d'opérer un virage vers le Cloud. Au moment de la rédaction de l'avis, une demande de dérogation a été transmise à la DINUM. Pour autant, le sujet mérite un élargissement de son instruction :

- par le périmètre des solutions étudiées : au-delà de NUBO, dans la mesure où les technologies cloud peuvent répondre aux contraintes du projet notamment sur le volet scalabilité en réponse à la volumétrie importante engendrée,
- sur la vision à long terme avec une analyse d'un virage vers un cloud interne ou SecNumCloud (intégrant une analyse d'impact d'une migration des données).

Réserve n°7 : le choix d'hébergement ne respectant pas les règles de la doctrine « cloud au centre » contenue dans la circulaire 6282 du 5 juillet 2021, des échanges avec la DINUM restent nécessaires pour instruire la demande de dérogation avec une description du plan d'action envisagé.

G. Des exigences d'accessibilité insuffisantes

Le projet a fixé comme exigence un taux de conformité au Référentiel Général d'Amélioration de l'Accessibilité (RGAA) de 75% sans mention d'un caractère dérogatoire auquel le projet pourrait se prévaloir. Le projet doit se conformer à la réglementation en vigueur³.

Réserve n°8 : le projet doit clarifier son engagement pour atteindre un taux de conformité de 100% au Référentiel Général d'Amélioration de l'Accessibilité (RGAA). Pour répondre à cette obligation, un accompagnement des équipes du projet par la DINUM est encouragé.

H. La conduite du volet sécurité du projet appelle une analyse exhaustive des risques et de sécurité

Le volet sécurité du dossier met en avant des besoins et des exigences en termes de sécurité des systèmes d'information. Une homologation est prévue fin 2023. Pour autant, le dossier ne met pas en avant une analyse exhaustive des risques de sécurité. Celle-ci permettrait de s'assurer de l'adéquation des mesures de sécurité prises face aux scénarios de risques recensés, et ce sans attendre la fin de la phase de conception.

Recommandation n°9 : mener une analyse de risque globale et transverse à tout le projet afin de garantir une vision d'ensemble et cohérente des risques et des mesures de sécurité.

² Circulaire n° 6282-SG du 5 juillet 2021 relative à la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État

³ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Conclusion

Au vu de ces éléments, **j'émet un avis conforme favorable avec réserves** pour la poursuite du projet. Les cinq réserves à prendre en compte concernent : la production d'un tableau de bord comprenant des indicateurs d'avancement et d'impact pertinents ; l'identification des cas d'usage et leurs impacts sur le bon déroulement du projet ; la conformité à la circulaire « cloud au centre » pour l'infrastructure de production ; la mise en conformité au référentiel général d'amélioration de l'accessibilité.

Ce projet fait déjà partie du Panorama des grands projets SI de l'Etat (il y est entré en novembre 2022). De fait, je vous remercie par avance de bien vouloir tenir la DINUM informée de la prise en compte des réserves au plus tard pour la prochaine mise à jour du Panorama des grands projets de l'Etat prévue en mai 2023. Chaque revue sera également l'occasion de faire le point sur la mesure des principaux indicateurs du projet et l'évolution des provisions intégrées à l'origine du projet.

Conformément au décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.



Stéphanie SCHAER

Directrice interministérielle du numérique

Copie :

Madame la Première ministre

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la secrétaire générale du gouvernement

Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics

A l'attention de :

- Messieurs les directeurs de cabinet
- Madame la directrice du budget
- Monsieur le directeur général des finances publiques
- Madame la directrice de l'agence pour l'informatique financière de l'Etat

Monsieur le ministre de la transformation et de la fonction publiques

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Monsieur le directeur interministériel de la transformation publique

Annexe 1 : tableau de synthèse des réserves DINUM sur le projet Facturation Electronique

n°	Réserves	Statut
1	Le dialogue compétitif sur le premier volet doit intégrer cette incertitude, soit en garantissant que cette incertitude sera levée avant les dernières phases du dialogue compétitif, soit en s'assurant que le contrat final prévoit une souplesse (coût, délais, engagements contractuels du prestataire) vis-à-vis de l'évolution de cette expression de besoin. Je souhaite que vous présentiez aux équipes de la DINUM votre stratégie en la matière d'ici un mois.	Traité
2	Dans la mesure où le planning prévoit la fin du dialogue compétitif fin juillet, il est nécessaire, dans les prochaines semaines, soit de clarifier le choix entre les deux options, soit de prévoir explicitement que les candidats devront chiffrer et s'engager sur chacune des deux options. Avant de finaliser ce choix, il est également indispensable de le présenter aux prestataires privés de facturation électronique, en clarifiant auprès d'eux le périmètre fonctionnel que l'Etat couvrira, et le périmètre que l'Etat s'engage à ne pas couvrir, et sur lesquels le secteur privé pourra donc choisir de se positionner sans craindre une offre concurrente gratuite venant de l'Etat.	Traité
3	La saisine définitive au titre de l'article 3 du décret cité en référence sur le projet doit comporter une réévaluation du coût total du projet en conséquence.	Traité
4	Au moment de la saisine définitive au titre de l'article 3 du décret cité en référence, il conviendra que l'intégralité des postes de dépenses aient fait l'objet d'une estimation, et que le budget prévisionnel du projet ait été revu en conséquence.	Traité
5	L'équipe projet doit identifier les indicateurs de performance et d'impact du projet en fonction du phasage du projet. Ces indicateurs sont constitutifs des tableaux de bord suivis dans les instances de pilotage et doivent permettre d'évaluer le bon déroulement du projet.	Ouvret
6	Au regard de la criticité du sujet et des investissements nécessaires, l'équipe projet doit instruire au plus tôt l'ensemble des cas d'usages et identifier l'ensemble de leurs conséquences : technique, fonctionnel, financier et sur la feuille de route sur le projet.	Ouvret
7	Le choix d'hébergement ne respectant pas les règles de la doctrine « cloud au centre » contenue dans la circulaire 6282 du 5 juillet 2021, des échanges avec la DINUM restent nécessaires pour instruire la demande de dérogation avec une description du plan d'action des prochaines étapes.	Ouvret
8	Le projet doit clarifier son engagement pour atteindre un taux de conformité de 100% au RGAA. Pour répondre à cette obligation, un accompagnement des équipes du projet par la DINUM est encouragé.	Ouvret

Annexe 2 : tableau de synthèse des recommandations DINUM sur le projet Facturation Electronique

n°	Recommandations	Statut
1	Reconsidérer la stratégie de minimisation des données collectées, et par ailleurs, s'agissant des données personnelles, de solliciter l'expertise de la CNIL sans tarder.	Ouvert
2	Reconsidérer la nécessité de la migration des factures déjà finalisées dans l'actuel Chorus Pro dans le nouveau Portail Public au regard des ressources non négligeables qu'elle implique.	Ouvert
3	Enrichir et exploiter le planning, l'analyse des risques, le tableau de suivi contractuel et budgétaire comme des outils de pilotage et de suivi partagé avec l'AIFE, afin de détecter rapidement les éventuels écarts et blocages, et d'y cartographier les différentes sources de financement mobilisées (DGFIP, AIFE, FTAP, Plan de relance...) ainsi que leur calendrier d'emploi.	Ouvert
4	Ajouter un troisième volet au projet visant la montée en puissance des plateformes de dématérialisation privées, avec des ressources dédiées pour porter ces actions d'animation, spécification et accompagnement.	Ouvert
5	Finaliser au plus vite les choix structurants du projet avec l'arbitrage des derniers choix d'architecture, la finalisation de la stratégie de tests, de l'analyse de sécurité, de la stratégie de migration des factures existantes, de la démarche RDPD et de minimisation des données).	Ouvert
6	Effectuer une revue exhaustive des dépendances notamment pour l'identification des prérequis en vue d'une mise en production et/ou d'une mise en service (quel que soit la nature des travaux) et les liens fonctionnels et technique entre les 6 lots du projet,	Ouvert
7	Consolider dans une feuille de route globale le chemin critique du projet intégrant tous les jalons critiques afin de se conformer aux objectifs opérationnels de mise en service.	Ouvert
8	Dédier des ressources internes transverses afin d'augmenter le niveau de maîtrise des dépendances du projet (sur la mise en place des environnements, des tests de bout en bout ainsi que les tests de performance).	Ouvert
9	Mener une analyse de risque globale et transverse à tout le projet afin de garantir une vision d'ensemble et cohérente des risques et des mesures de sécurité.	Ouvert